

La delimitazione delle aree metropoilitane

Original

La delimitazione delle aree metropoilitane / Staricco, Luca - In: La sfida metropolitana. 2015 Sedicesimo Rapporto Giorgio Rota su Torino / Centro Einaudi. - STAMPA. - Torino : Centro Einaudi, 2015. - ISBN 9788890480478. - pp. 17-24

Availability:

This version is available at: 11583/2616627 since: 2020-03-16T12:39:31Z

Publisher:

Centro Einaudi

Published

DOI:

Terms of use:

openAccess

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

dovute alle specializzazioni residenziali e produttive, alla presenza di funzioni avanzate o rare, a intensi flussi di pendolarismo (lavoro, studio, svago, eccetera).

1.2. LA DELIMITAZIONE DELLE AREE METROPOLITANE

Se il concetto di area metropolitana è abbastanza intuitivo, più complesso è tradurlo in termini analitico-operativi, così da delimitare e individuare in modo più o meno univoco l'ambito spaziale corrispondente. In primo luogo, occorre infatti capire come misurare quei fenomeni di metropolizzazione – quali le interdipendenze funzionali, l'integrazione economica e sociale, la continuità morfologica, eccetera – che ne sono all'origine, in modo da definire il loro raggio di estensione. In secondo luogo, occorre tenere conto che tali fenomeni, pur influenzandosi e intrecciandosi tra loro, possono dispiegarsi su ambiti spaziali non necessariamente identici, e oltretutto evolvere nel tempo con dinamiche differenti.

Come si dirà nel paragrafo 2.1, la legge 56/2014 ha delimitato l'ambito territoriale delle Città metropolitane facendolo corrispondere a quello delle ex Province. Confrontare questa delimitazione di tipo «amministrativo» con quelle derivanti da un approccio più analitico-operativo, che invece puntano a individuare la dimensione spaziale dei fenomeni di metropolizzazione, può aiutare a capire quanto il nuovo ente istituzionale sia adeguato – almeno dal punto di vista spaziale – per un efficace governo di tali fenomeni.

Secondo Martinotti (1993), la delimitazione analitico-operativa delle aree metropolitane può essere realizzata secondo tre criteri:

- *omogeneità*, tra comuni che hanno caratteristiche simili rispetto ad alcuni parametri come la dimensione demografica, la densità, le caratteristiche socio-economiche, eccetera;
- *morfologia*, in termini ad esempio di contiguità spaziale o di appartenenza a sistemi orografici o geografici in senso lato;
- *interdipendenza*, nel caso di comuni tra cui avvengono scambi di persone, beni o informazioni⁴.

⁴ Secondo Dente (2012), i due primi criteri permetterebbero di individuare l'area urbana propriamente detta, mentre il terzo farebbe riferimento alla «regione urbana». In particolare, Allulli (2010) distingue tra processi di metropolizzazione (in cui si assiste a un progressivo spostamento di residenti fuori dalla città centrale, senza rilocalizzazione delle attività, cosicché il pendolarismo continua a gravare sul nucleo centrale) e processi di regionalizzazione (in cui la diffusione fuori dalla città

L'applicazione di ciascuno di questi criteri (o di loro combinazioni) può portare all'individuazione di diverse porzioni di territorio, come emerge dalla seguente rassegna per l'area torinese.

Negli studi territoriali, i primi tentativi di delimitazione sistematica delle aree metropolitane in Italia⁵ sono stati condotti da Caffiero e Busca (1970) per lo Svimez, sulla base di parametri di omogeneità⁶: vengono individuate 26 aree metropolitane in base ai dati censuari del 1951 e 32 nel 1961; l'area di Torino risulta composta da 12 comuni nel 1951 e da 34 nel 1961. Secondo parametri analoghi⁷, Marchese (1981, 1989, 1997) e poi Basta, Morchio e Sanguineti (2009) aggiornano i dati per i decenni successivi fino al 2001: l'area metropolitana torinese cresce progressivamente dai 46 comuni del 1971 ai 48 del 1981, ai 64 del 1991, ai 75 del 2001, estendendosi sulla prima e seconda cintura attorno al capoluogo e poi lungo le direttrici verso Pinerolo, Carmagnola, Susa, Ciriè, Cuorgnè (figura 1.1).

Mainardi e Tombola (1982) delimitano le aree metropolitane a partire da un indice di attrezzatura funzionale⁸ che porta all'individuazione di 22 «grandi aree urbane» in Italia: quella di Torino risulta composta da 55 comuni, per un totale di 1.887.499 abitanti (figura 1.2a).

Bartaletti (2009) propone una metodologia che integra parametri connessi a tutti e tre i criteri di omogeneità, interdipendenza e

concerne sia residenze sia attività, determinando flussi di mobilità sempre più tra i comuni dell'hinterland e meno tra questi e il nucleo centrale): questi ultimi sarebbero ormai predominanti nelle aree metropolitane italiane, mentre i primi sarebbero ancora prevalenti solo a Genova, Roma e Palermo.

⁵ Già nel 1961 Aquarone aveva condotto uno studio comparativo, limitandosi però alle sole quattro aree metropolitane di Torino, Milano, Roma e Napoli, e senza adottare un criterio univoco per la loro delimitazione. I 49 comuni costituenti l'area torinese erano individuati a partire dai 24 del piano intercomunale, integrati con quelli individuati dall'IRES (1959) in uno studio sulla struttura produttiva della zona.

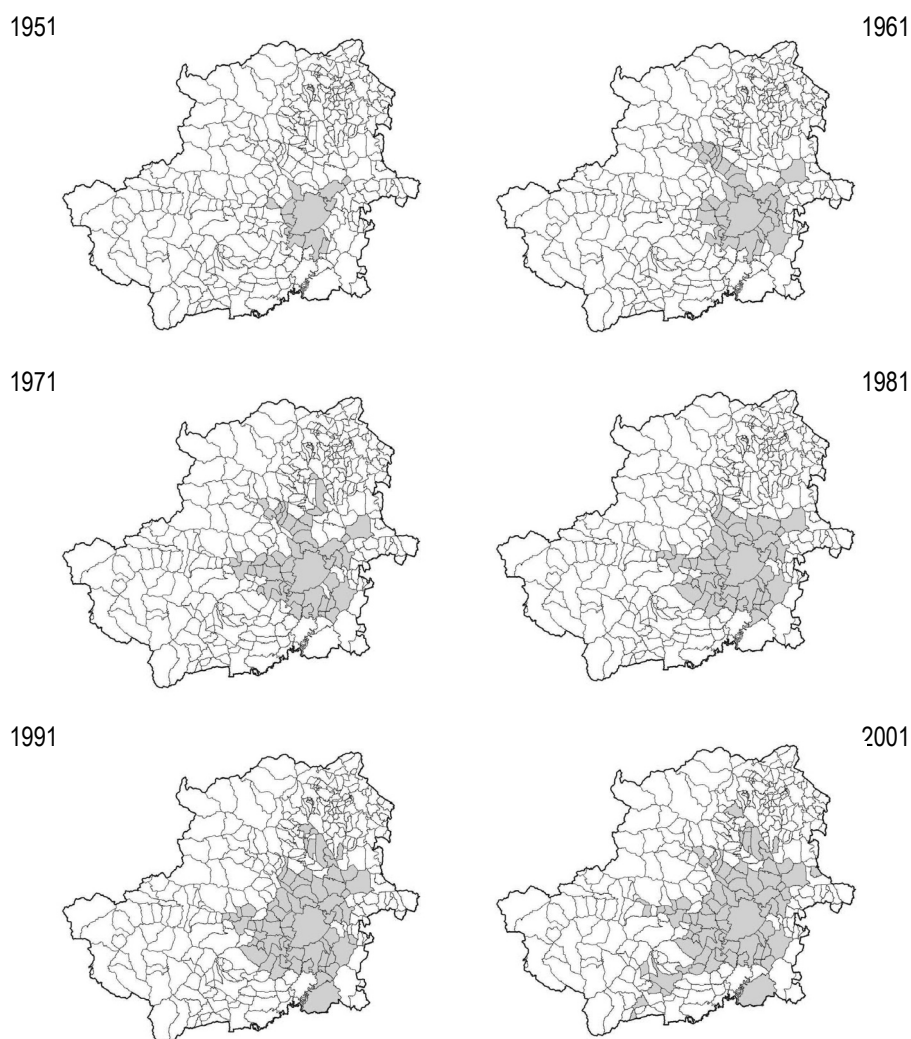
⁶ Gli autori adottano tre parametri demografico/economici: una popolazione complessiva dell'area superiore a 110.000 abitanti, un numero complessivo di attivi extragricoli superiore a 35.000 unità, una soglia minima di densità di 100 attivi extragricoli per chilometro quadrato in ogni comune dell'area.

⁷ La soglia della popolazione dell'area viene però alzata a 150.000 abitanti, il numero minimo di attivi extragricoli a 50.000 nel Nord, 40.000 nel Sud.

⁸ L'indice di attrezzatura funzionale prende in considerazione in ogni comune il numero di studenti delle scuole superiori e il numero di occupati nel commercio all'ingrosso, nel credito, nelle assicurazioni, nelle comunicazioni (poste e telefonia). Le aree metropolitane risultano costituite dal continuum dei comuni per i quali tale indice composto supera un certo valore soglia, o che abbiano registrato tra il 1951 e il 1977 un incremento demografico maggiore del 25%.

Figura 1.1. La delimitazione dell'area metropolitana torinese secondo parametri di omogeneità demografica ed economica

Fonti: Cafiero e Busca (1970), Marchese (1981, 1989, 1997), Basta, Morchio e Sanguineti (2009)



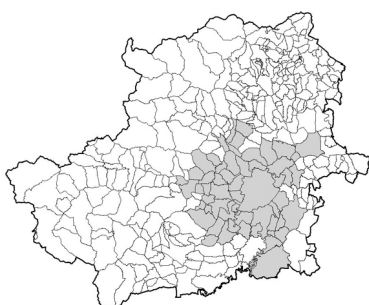
morfologia⁹. Nel 2006 individua così 33 aree metropolitane in Italia: quella torinese risulta costituita da 116 comuni (figura 1.2b).

⁹ Un'area viene definita metropolitana se ha un numero di addetti alle attività industriali e terziarie più qualificanti (in particolare commercio, credito-assicurazioni, ricerca e sviluppo) superiore alla media italiana e una popolazione della

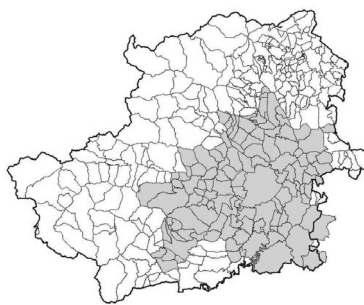
Figura 1.2. Delimitazioni dell'area metropolitana torinese secondo diversi studi

Nella figura 1.2d sono evidenziate in grigio scuro le MUA «Aree urbane morfologiche»

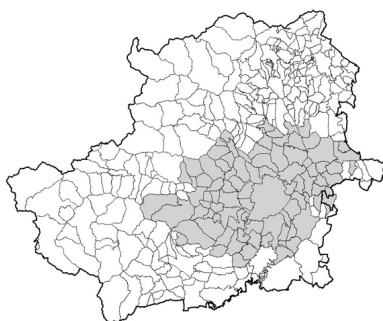
a) Mainardi e Tombola (1982)



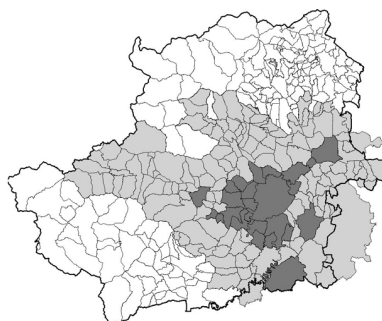
b) Bartaletti (2009)



c) OECD (2012)



d) ESPON (2011)



Più recentemente, l'OECD (2012) ha individuato e classificato le aree metropolitane europee secondo un criterio di interdipendenza: viene distinto un nucleo urbano ad alta densità (almeno 1.500 abitanti/kmq) e un hinterland costituito da quei comuni con almeno il 15% dei residenti occupati che lavorano nel centro urbano principale. L'area metropolitana torinese risulta costituita da 89 comuni, classificandosi al 28° posto fra le 31 «grandi» aree metropolitane che superano il milione e mezzo di abitanti¹⁰ (figura 1.2c).

corona suburbana pari ad almeno il 50% di quella della città centrale o superiore a 50.000 abitanti; i comuni che costituiscono tale area vengono identificati sulla base di parametri connessi alla densità di popolazione, ai trend di crescita demografica decennale, alla continuità edilizia e al tasso di pendolarismo.

¹⁰ Milano, Roma e Napoli sono al 5°, 6° e 8° posto in questo primo gruppo (le prime quattro sono Londra, Parigi, Madrid e Berlino). Palermo, Bologna, Firenze,

L'ESPON, l'osservatorio europeo sullo sviluppo spaziale, ha identificato le aree urbane morfologiche (MUA) e funzionali (FUA) presenti sul territorio europeo: le prime sono le aree metropolitane individuate secondo un criterio di continuità morfologica, le seconde sulla base del pendolarismo¹¹. La FUA torinese risulta costituita da 200 comuni; all'interno di essa sono individuabili più MUA: quella propriamente incentrata sul capoluogo, composta da 21 comuni, e poi singoli centri quali Avigliana, Carmagnola, Chieri e Chivasso. Nel territorio della provincia di Torino sono inoltre individuabili altre due FUA: una di 50 comuni gravitanti su Ivrea e una di 16 comuni su Pinerolo (figura 1.2d).

Da questa rassegna emerge una certa varietà negli ambiti territoriali inclusi nei molteplici tentativi teorici di delimitazione dell'area metropolitana torinese, varietà legata ai diversi fenomeni presi in considerazione (pendolarismo, caratteristiche demografiche e socio-economiche, continuità del tessuto insediativo), che, come si è già anticipato, spesso si dispiegano nello spazio su raggi diversi. Non a caso, come si dirà nel paragrafo 1.3, alcuni autori mettono in discussione l'opportunità di giungere a una delimitazione univoca delle aree metropolitane e propendono invece per soluzioni a geometria variabile, ciascuna adatta a governare un ben preciso fenomeno.

Benché dunque piuttosto differenziate, queste diverse delimitazioni sono accomunate da una caratteristica: si dispiegano su ambiti spaziali ben più ridotti rispetto all'intero territorio provinciale, «ribattezzato» Città metropolitana dalla legge 56/2014. Anche considerando i criteri dell'ESPON per le FUA (che portano alla delimitazione più estensiva dell'area metropolitana), questo è evidente nel caso torinese (dove restano esclusi gran parte del Canavese, dell'Eporediese, del Pinerolese e dell'alta Val di Susa) e nella maggior parte delle altre città metropolitane: Genova, Venezia, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Catania, Messina e Cagliari. A Trieste, Bologna, Firenze, Roma e Napoli le FUA tendono perlopiù a corrispondere al territorio delle attuali Città metropolitane. Solo

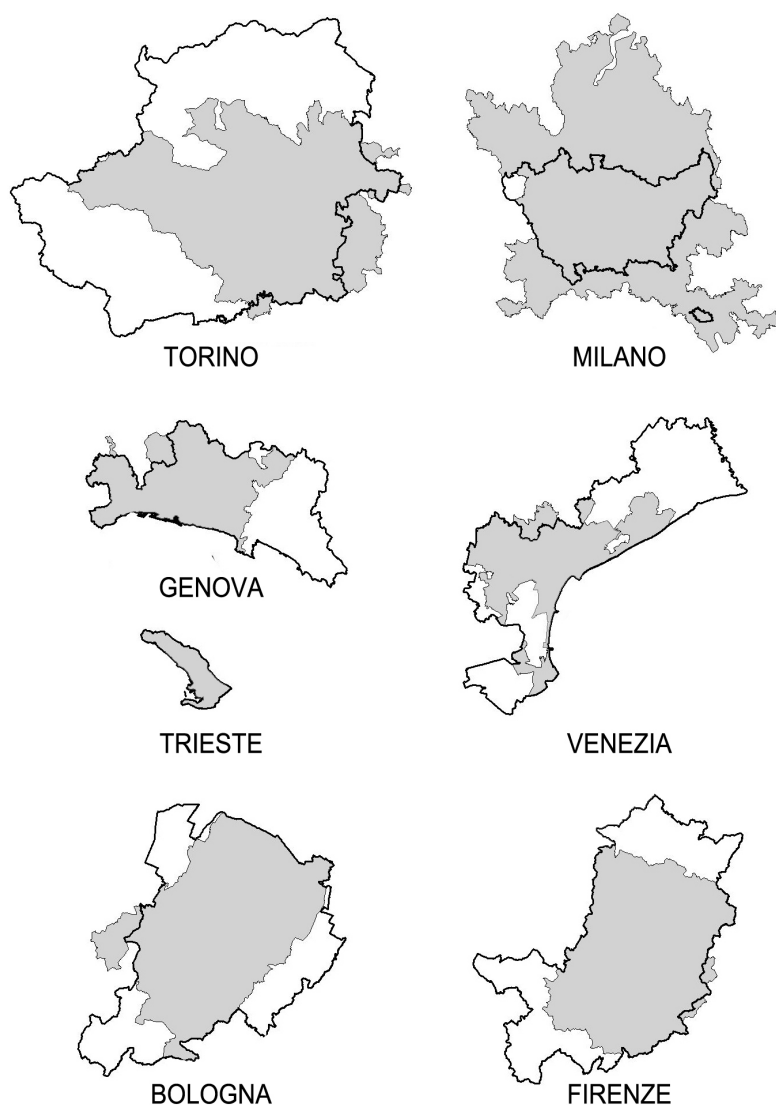
Genova, Catania, Bari e Venezia rientrano invece nel secondo gruppo, costituito dalle aree metropolitane con popolazione compresa tra 500.000 e 1.500.000 abitanti (fonte: OECD – Metropolitan Areas Database).

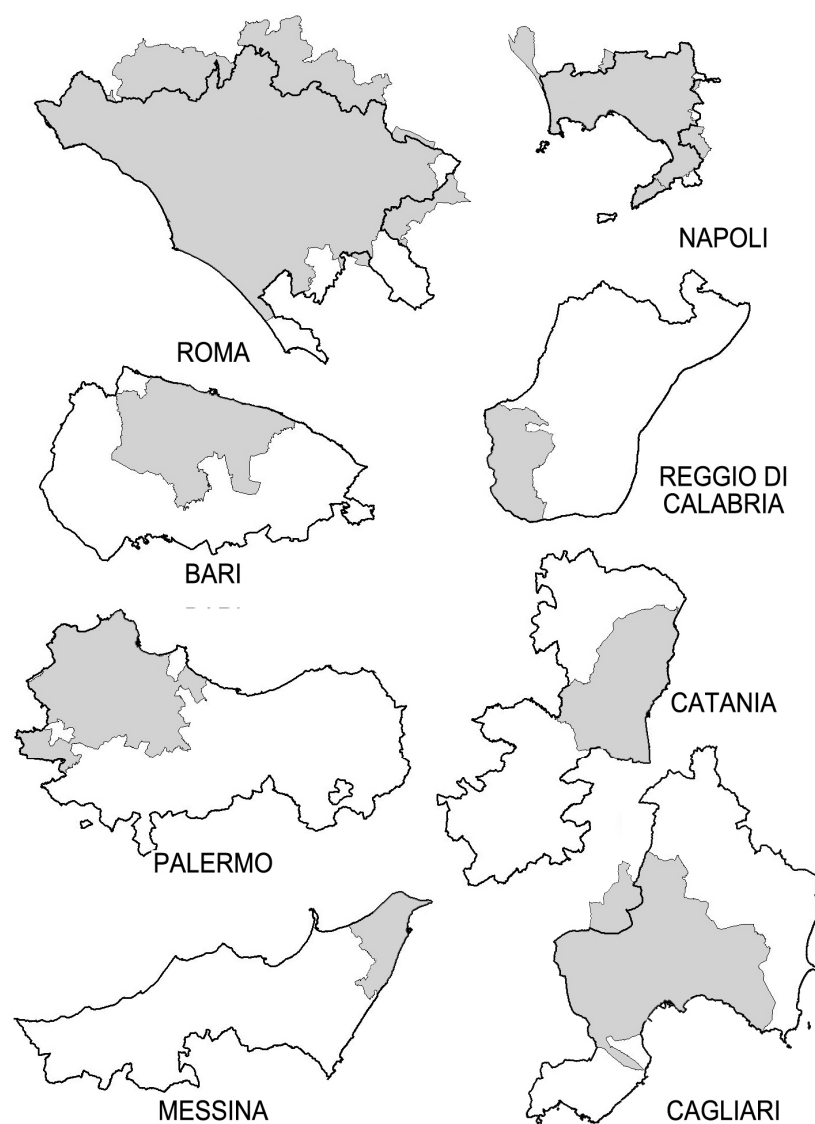
¹¹ Le MUA sono agglomerazioni di comuni – o singoli comuni – densamente popolati e contigui: devono avere una densità di almeno 650 abitanti/kmq o una popolazione superiore ai 20.000 abitanti. Le FUA costituiscono il bacino di pendolarismo delle MUA: sono composte da tutti quei comuni in cui almeno il 10% dei residenti occupati va a lavorare in un comune della MUA (ESPON 2007, 2011).

a Milano la FUA ha un'estensione più che doppia rispetto all'ex provincia, comprendendo buona parte delle confinanti province lombarde (figura 1.3).

Figura 1.3. La delimitazione delle aree metropolitane italiane (in grigio) in termini di «Functional urban area» rispetto ai confini provinciali

Fonte: ESPON





Nel caso torinese, dunque, l'ente Città metropolitana istituito dalla legge 56/2014 si trova a governare un territorio più esteso di quello in cui direttamente si realizzano i processi di metropolizzazione. Assume quindi un ruolo cruciale la partizione di tale territorio in «zone omogenee», come previsto dalla suddetta legge, proprio per

cogliere le differenze tra tali aree e calibrare i processi di governo sulle specifiche dinamiche che le caratterizzano. Torneremo allora sulla perimetrazione di tali zone nel paragrafo 3.3.

1.3. MODELLO FUNZIONALE O STRUTTURALE?

Proprio perché si manifestano su scale spaziali che travalicano le partizioni amministrative, i processi di metropolizzazione, per essere governati, richiedono azioni e strumenti svincolati dai limiti dei confini amministrativi comunali. Un approccio di questo tipo può realizzarsi in molteplici forme di governo metropolitano, che si pongono lungo un continuum tra due modelli idealtipici: strutturale e funzionale¹².

Il modello strutturale, anche detto della sovra-comunalità, fa riferimento a un governo unico e formalizzato e si basa su enti elettivi di primo livello; i fautori di questa opzione sostengono la necessità di una riforma istituzionale e di una ridefinizione dall'alto dei diversi livelli di governo. Merloni (1986), ad esempio, interpreta la riforma metropolitana come strumento di canalizzazione istituzionale di conflitti altrimenti ingovernabili, puntando quindi su un governo unitario, munito di investitura elettorale diretta e sufficiente autorità; i comuni metropolitani sarebbero sì dotati di spazi di autonomia, ma il livello superiore di governo sarebbe provvisto di risorse sufficienti a dirimere le conflittualità.

Il modello funzionale punta, invece, su forme di cooperazione «dal basso»; è il modello dell'inter-comunalità che fa riferimento all'azione di cooperazione volontaria tra i comuni ed è fondato sul decentramento e sulla collaborazione. Si basa su varie modalità di funzionamento e sistemi di rappresentanza: modelli associativi sia di tipo generale (ad esempio associazioni per la pianificazione strategica) che specifico (ad esempio agenzie per l'ambiente metropolitano, per i trasporti, eccetera; per un dettaglio sull'area torinese,

¹² Bobbio (2002) evidenzia l'esistenza di approcci *hard* (ad esempio, l'«annessione» di comuni minori a un comune centrale, le città-stato e le città-regione tedesche o austriache), di opzioni di governi metropolitani di secondo livello (come le *Communautés urbaines* francesi: Lione, Bordeaux, Lille, Strasburgo, eccetera) e di modelli decisamente più *soft*, come le associazioni volontarie di comuni (New York, Los Angeles, San Francisco, eccetera) o la formazione di agenzie funzionali che agiscono su scala metropolitana, come gli *special districts* statunitensi, i *joint committees* nel Regno Unito, eccetera.